



Центр социально-экономических исследований

Адрес: ул. Сенкевича 12, 00-010 Варшава (Польша)

телефон: (48 22) 622-66-27 или 828-61-33

факс (48 22) 828-60-69

Электронная почта:

marek@case.com.pl (Варшава); magdat@hiid.kiev.ua (Киев)

Марек Домбровски и Магдалена Томчинска

Замечания к проекту реформы налоговой системы.

Проект Налогового кодекса Украина касается реформы как экономической, так и правово-административной стороны налоговой системы. Данные замечания касаются только основной, макроэкономической характеристики рассматриваемого проекта, в первую очередь, его бюджетных последствий.

1. В последние годы намечалось постепенное снижение доли как совокупных расходов, так и совокупных доходов к ВВП. Кажется, что нет возможности дальнейшего снижения доли совокупных государственных расходов к ВВП. Существующие еще резервы по расходной стороне бюджета, прежде всего в сфере социальных программ и поддержки народного хозяйства, должны быть направлены на увеличение государственных капиталовложений в техническую инфраструктуру и улучшение качества государственных услуг. При этом высвобождение этих резервов это задача далеко не легка с политической точки зрения. Это означает, что налоговая реформа должна обеспечить, по крайней мере, этот же самый уровень бюджетных доходов (в отношении к ВВП), что при нынешнем законодательстве.
2. Возможные поле макроэкономического маневра для налоговой реформы это: (а) снижение основных налоговых ставок, компенсировано отменой налоговых льгот; (б) снижение поступлений от прямых налогов (подходного налога с физических лиц и налога с прибыли), компенсировано повышением поступлений от косвенных налогов (НДС и акцизов).
3. Нельзя ожидать, что одностороннее снижение налоговых ставок будет быстро компенсироваться или быстрым экономическим ростом, или быстрой легализацией теневого бизнеса. Такие эффекты могут получиться только с большой отсрочкой. Украина вынуждена сохранить сбалансированный или профицитный бюджет через ближайшие несколько лет, из-за отсутствия неинфляционных источников финансирования бюджетного дефицита.
4. Обсуждаемый вариант проекта Налогового кодекса не выполняет выше указанных условий: в нем предлагается радикальное снижение всех основных налогов: подходного налога с физических лиц, налога с прибыли и НДС. При этом снижение ставок компенсируется лишь только сокращением льгот от НДС

(особенно в сельском хозяйстве), что само по себе можно считать положительным, хотя далеко недостаточным, шагом (имеется в виду компенсацию убытков в результате снижения основных ставок). В результате бюджет уже в 2001 году потеряет значительные суммы, а в 2002 году отрицательные бюджетные последствия будут еще более серьезными.

5. С точки зрения приоритетов налоговой реформы отмена верхней ставки от подоходного налога с физических лиц (30%) и упрощение шкалы этого налога (две ставки 10 и 20%) заслуживают поддержку. Возможный еще более радикальный шаг: одна пропорциональная ставка налога (похоже Эстонии или нового закона в России). Однако снижение и упрощение ставок должно сопровождаться отменой льгот, чего нет в рассматриваемом проекте. В нем сохраняются и сумма свободная от налогообложения, и широкий набор льгот социального и семейного характера (от детей, для инвалидов, ветеранов войны, жертв Чернобыля, и т.п.). В принципе налоговые льготы это худший инструмент социальной политики. Программы социальной поддержки должны иметь четко адресный характер и использовать, скорее всего, инструмент социальных пособий (в рамках бюджетных возможностей).
6. Что касается налога с прибыли, нас беспокоят слишком быстрые темпы снижения ставки этого налога (до 25% в 2001 году и 20% в 2002 году), без соответствующих компенсационных мер. В других странах, где принималась похожая реформа, процесс этот был растянутый на более долгий срок (например, в Польше на 8 лет по 2 процентные пункты в год). При этом первоначальный уровень налогообложения в Украине (30%) принадлежит к одним из более низких в Европе.
7. Самые большие сомнения вызывает предложение снизить ставку НДС и, кроме этого, перенаправить часть поступлений от этого налога в специальный, внебюджетный фонд. Снижение ставки кажется преждевременным, а ее расчленение – мерой снижающей прозрачность и эффективность бюджетной системы.
8. С чисто тактической точки зрения проект Кабинета министров должен учитывать определенный «резерв» доходов, так как процесс политических торгов в парламенте будет, возможно, нуждаться в компромиссах с депутатами. К сожалению, обсуждаемый вариант не только не имеет никакого резерва, но он сам уже глубоко несбалансирован.

Киев, 20 июня 2000 г.